

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PAPPALARDO, LARIZZA, MICELE,
BONAVITA, DE CAROLIS, PELLEGRINO, DE ZULUETA,
MACONI, NIEDDU e DI ORIO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 1997

Delega al Governo per la disciplina delle professioni
intellettuali

ONOREVOLI SENATORI. — Nel nostro ordinamento giuridico la disciplina delle professioni intellettuali, eccezion fatta per alcune disposizioni di carattere generale (quelle, ad esempio, contenute negli articoli da 2232 a 2238 del codice civile; la normativa di cui alla legge 23 novembre 1939, n. 1815, relativa all'esercizio della professione in forma associata; il decreto legislativo luogotenenziale 23 novembre 1944, n. 382, sulla riorganizzazione delle rappresentanze degli ordini professionali), si è andata delineando, sia per ciò che riguarda il profilo organizzatorio sia per ciò che attiene alle forme del contratto d'opera, attraverso una serie di provvedimenti legislativi parziali, discontinui e disomogenei, quasi sempre ricalcati sulle esigenze particolari e sulle specifiche funzioni di ogni singola categoria professionale. Tale situazione, che ha prodotto disparità giuridiche e ordinamentali talora scandalose, discende da remote radici storiche e culturali. La disciplina delle professioni intellettuali si è infatti sempre fondata sull'autorganizzazione dei corrispondenti gruppi professionali, i quali, a seconda delle circostanze, presentano un grado minore o maggiore di coesione e, per conseguenza, una minore o maggiore capacità di influenza, di pressione e di condizionamento a tutela degli interessi della categoria. A definire gli ordinamenti giuridici particolari che normano l'esercizio delle diverse professioni concorrono essenzialmente due fattori storici. Da un lato, l'origine corporativa degli ordini e dei collegi professionali, che si riscontra persino a livello etimologico (in latino, *ordo* significa condizione, ceto sociale, e *collegium* designa l'unione dei colleghi, l'adunanza, la corporazione) e che risale alle forme associative medievali del lavoro ma, ancor prima, all'antica Grecia

(nella quale i medici si organizzarono nelle forme di una casta sacerdotale), all'età romana (in cui fecero la loro comparsa i *collegia opificum*, e in particolare il *consortium advocatorum* e il *corpus togatorum*) e al Basso Impero, quando peraltro alcuni gruppi professionali, con un numero limitato di aderenti per ogni città, si incardinarono per la prima volta nell'amministrazione pubblica. Dall'altro lato, la volontà dello Stato moderno di affermare la preminenza dei suoi ordinamenti generali sulla molteplicità degli interessi particolaristici che avevano sino allora caratterizzato l'organizzazione del corpo sociale, e dunque l'impossibilità di tollerare ulteriormente l'assoluta autonomia e gli ampi privilegi, anche politici, di cui godevano le associazioni professionali (non si dimentichi in proposito che, fra il 1790 e il 1791, la Francia rivoluzionaria abolì tutte le corporazioni, a cominciare dal potentissimo *ordre* dell'avvocatura). Il punto d'equilibrio fu trovato in una formula organizzatoria che ammetteva l'entificazione pubblica dei centri di riferimento degli interessi professionali in regime di autoamministrazione, mediante un provvedimento legislativo o amministrativo dello Stato.

Le organizzazioni dei gruppi professionali divennero così enti pubblici della categoria in tutti i casi in cui l'esercizio di una professione fosse riconosciuto di rilevanza pubblica (altrimenti, il centro di riferimento degli interessi professionali restava nel campo del diritto privato, come ente di fatto o come associazione riconosciuta). Sicchè la disciplina delle professioni intellettuali dà luogo a ordinamenti giuridici particolari, ciascuno dei quali, a seconda dei casi, si colloca in posizione di indifferenza, di autonomia o di soggezione rispetto all'ordi-

namento giuridico generale. E poichè ogni categoria di professionisti tende ad acquisire il controllo esclusivo sull'accesso all'esercizio della professione, nonchè una condizione di vantaggio e di preminenza rispetto ad altre categorie, negli ultimi lustri si è assistito al proliferare delle richieste di ottenere il riconoscimento di pubblica rilevanza per le più disparate professioni e di vederlo di conseguenza tutelato da una specifica normazione.

Le finalità del presente disegno di legge consistono fondamentalmente nell'armonizzazione degli ordinamenti giuridici particolari delle professioni intellettuali; nella fissazione di criteri e di requisiti per l'ulteriore estensione del modello regolamentare pubblicistico; nella eliminazione dei residui corporativi che persistono nelle modalità di accesso all'esercizio della professione, nella disciplina dei rapporti tra aderenti allo stesso gruppo professionale e tra essi e i clienti, nell'organizzazione dei centri di riferimento degli interessi professionali e nelle prerogative loro attribuite; nella revisione ed omogeneizzazione del regime delle incompatibilità. Il ricorso allo strumento della delega legislativa si giustifica con la vastità, l'eterogeneità e la complessità degli aspetti tecnici della materia che dovrà essere disciplinata dai provvedimenti legislativi e dai conseguenti atti amministrativi.

L'articolo 1 contiene appunto i principi e i criteri direttivi della delega al Governo per la disciplina delle professioni intellettuali. Le maggiori novità riguardano la liberalizzazione degli accessi alla attività professionale (attraverso l'abolizione dell'obbligo dell'esame di Stato e del tirocinio o praticantato), e del rapporto fra prestatore d'opera e cliente/committente (per il tramite dell'abrogazione della facoltà delle organizzazioni professionali di determinare i mini-

mi e i massimi tariffari), nonchè fra gli appartenenti ad una medesima categoria (per effetto della soppressione del divieto di promozione pubblicitaria e di costituzione di società fra professionisti); la unificazione delle forme di organizzazione dei ceti professionali e la revisione delle competenze e delle prerogative ad esse riconosciute. L'articolo 2 apporta, in coerenza con i criteri di riforma ordinamentale della disciplina delle professioni intellettuali illustrati nell'articolo precedente, alcune modifiche agli articoli 2229, 2231 e 2332 del codice civile.

L'articolo 3 fissa le norme generali del regime delle incompatibilità fra lavoro subordinato nel settore pubblico ed esercizio delle professioni intellettuali, anche in rapporto agli ordinamenti giuridici ed ai profili organizzatori di queste ultime.

L'articolo 4 delinea le procedure amministrative di riconoscimento giuridico dei nuovi profili professionali e di regolamentazione dei rispettivi assetti ordinamentali.

Gli articoli 5 e 6 disciplinano l'emanaione dei decreti delegati e dei conseguenti atti amministrativi finalizzati alla disciplina delle professioni intellettuali.

In conclusione, il presente disegno di legge tende ad affermare, anche nell'esercizio delle professioni intellettuali, i valori della libertà di lavoro, della concorrenza, dell'incontro possibile tra domanda e offerta; ed a rendere compatibili con tali valori le garanzie di moralità e correttezza professionale che si richiedono alla prestazione d'opera intellettuale, evitando che la tutela dell'interesse pubblico diventi protezione di interessi corporativi, attraverso i quali l'ideologia degli *status* sociali e professionali si impone sulla libera contrattazione, sul principio di responsabilità individuale, sullo spirito d'intrapresa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per la disciplina delle professioni intellettuali, in conformità ai principi e ai criteri direttivi di seguito enunciati:

a) attuare una organica revisione e una semplificazione funzionale dell'ordinamento delle professioni intellettuali, accertandone preliminarmente il prevalente interesse pubblico e, di conseguenza, sopprimendo gli ordinamenti giuridici particolari che non trovino fondamento e giustificazione in esso, procedendo all'accorpamento e all'aggregazione in un unico centro di riferimento di attività professionali che presentino preminenti ed evidenti tratti di affinità, mantenendo uguale criterio per i profili, le competenze e le specialità che dovessero formarsi in conseguenza e per effetto degli sviluppi delle scienze e delle tecnologie, nonchè delle ulteriori articolazioni specialistiche del sapere e dei mutamenti dell'organizzazione sociale del lavoro;

b) definire secondo norme omogenee i requisiti di accesso all'esercizio delle professioni intellettuali, stabilendo per ciascuna di esse, nel rispetto della legislazione comunitaria, il titolo di studio richiesto, eventualmente integrato dal possesso di diploma conseguito al termine di corso di perfezionamento, o di specializzazione, o di abilitazione professionale, ed escludendo in ogni caso l'obbligo dell'esame di Stato, nonchè la previsione di un periodo di tirocinio o praticantato quale condizione per l'esercizio della professione;

c) abolire l'attuale distinzione fra collegi e ordini professionali, e riconoscere i primi come forma esclusiva di associazione

obbligatoria fra gli esercenti la libera professione;

d) ammettere la costituzione di società fra professionisti, nei modi stabiliti dalla legge;

e) riconoscere il diritto dei professionisti, singoli o associati, alla promozione pubblicitaria delle prestazioni e servizi da essi erogati e dell'attività svolta, nel rispetto della legislazione vigente in materia;

f) affidare alla libera contrattazione fra le parti, ovvero fra cliente/committente e prestatore d'opera, la determinazione delle tariffe e dei compensi professionali;

g) abolire l'obbligo, da parte dei professionisti intellettuali, di iscriversi agli istituti e alle casse di previdenza delle rispettive categorie di appartenenza;

h) attribuire ai collegi professionali le seguenti funzioni:

1) curare la custodia e l'aggiornamento degli iscritti ai rispettivi elenchi;

2) vigilare sull'esercizio della professione e sull'osservanza delle regole deontologiche;

3) assumere provvedimenti disciplinari, avverso i quali è ammesso ricorso alla magistratura amministrativa, nei confronti degli iscritti che si rendessero responsabili di infrazioni al codice deontologico;

4) promuovere la formazione culturale e l'aggiornamento professionale degli iscritti;

5) fornire consulenza, laddove richiesta dal Ministro vigilante, sugli atti amministrativi riguardanti la professione;

6) provvedere alla designazione di rappresentanti dei collegi professionali presso enti, commissioni e pubbliche amministrazioni;

7) determinare e riscuotere i contributi e le tasse a carico degli iscritti, finalizzati alla copertura delle spese del collegio;

i) disciplinare la potestà di vigilanza, controllo e intervento riservata alla amministrazione dello Stato sugli organi di gestione dei collegi professionali;

l) assicurare l'effettiva libertà di esercizio della professione, stabilendo per quanto possibile in modo specifico gli obblighi e i doveri del professionista, limitando al massimo il carattere discrezionale del controllo svolto sulla sua attività e dettando una adeguata disciplina del segreto professionale;

m) uniformare l'organizzazione dei collegi professionali attraverso l'individuazione di regole comuni per quanto concerne:

1) il rapporto tra organi periferici e nazionali dei collegi professionali;

2) la composizione degli organi di gestione, la loro durata in carica e il regime delle incompatibilità;

3) i criteri per la determinazione delle contribuzioni a carico degli iscritti, e per l'amministrazione delle entrate e del patrimonio;

4) la garanzia del rispetto, nella costituzione degli organi di gestione, di criteri democratici e pluralistici;

5) la determinazione delle competenze specifiche degli organi di gestione ai loro diversi livelli e delle regole da osservare nell'esercizio delle rispettive attività e funzioni, in modo da assicurare piena trasparenza alla gestione dei collegi in coerenza con la natura pubblicistica degli stessi;

n) disciplinare organicamente i procedimenti amministrativi di competenza dei diversi organi di gestione dei collegi professionali, secondo criteri uniformi.

Art. 2.

1. Al codice civile sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2229, il primo comma è sostituito dal seguente: «Per l'esercizio delle professioni intellettuali è necessaria l'iscrizione in appositi elenchi, alle condizioni e nelle forme definite dalla legge»; ai commi secondo e terzo sono soppresse

rispettivamente le parole «negli albi o» e «albi o»;

b) all'articolo 2231, il primo comma è sostituito dal seguente: «La prestazione eseguita da chi non è iscritto in un elenco professionale non gli dà azione per il pagamento della retribuzione»; al secondo comma sono soppresse le parole «albo o»;

c) all'articolo 2233, primo comma, sono soppresse le parole «e non può essere determinato secondo le tariffe o gli usi».

Art. 3.

1. Fatte salve le disposizioni vigenti in materia di rapporti di lavoro subordinato a tempo parziale o a tempo definito nel settore pubblico, i decreti legislativi di cui all'articolo 1 disciplinano il regime delle incompatibilità fra l'esercizio della libera professione intellettuale, anche per i sostituti, gli ausiliari e i tirocinanti, e il rapporto di lavoro subordinato alle dipendenze dello Stato, di pubbliche amministrazioni, di enti pubblici, territoriali e locali, di aziende pubbliche ed a capitale misto, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) i professionisti dipendenti, per poter esercitare l'attività professionale attinente allo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato presso enti pubblici e di diritto pubblico, amministrazioni e istituzioni pubbliche, devono essere iscritti in elenchi speciali tenuti dai collegi professionali separatamente dagli elenchi dei liberi professionisti;

b) gli iscritti negli elenchi speciali possono esercitare attività professionale soltanto in relazione alle pratiche e agli affari concernenti l'ufficio cui sono addetti ed esclusivamente dietro mandato dell'ente o dell'amministrazione di appartenenza;

c) per l'iscrizione negli elenchi speciali deve essere prodotta un'attestazione dell'ente, dell'amministrazione o dell'azienda che certifichi l'appartenenza dei richiedenti all'organico del personale dipendente e la qualifica professionale rivestita, o co-

munque lo svolgimento di attività che comporta personale responsabilità di natura professionale;

d) qualora un libero professionista passi alle dipendenze dello Stato, di pubbliche amministrazioni, di enti pubblici, territoriali e locali, di aziende pubbliche ed a capitale misto, si provvede alla sua automatica trascrizione dagli elenchi dei liberi professionisti agli elenchi speciali;

e) l'iscrizione negli elenchi speciali comporta l'appartenenza al relativo collegio professionale;

f) gli iscritti negli elenchi speciali sono tenuti esclusivamente al versamento di una tassa di iscrizione e non hanno diritto all'elettorato attivo e passivo per la costituzione degli organi di gestione dei collegi.

Art. 4.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 stabiliscono inoltre i criteri per l'estensione della disciplina delle professioni intellettuali ai nuovi profili professionali, prevedendo che la loro concreta regolamentazione venga disposta con atti amministrativi e che, nello stesso modo, vengano modificati gli ordinamenti professionali già esistenti, laddove necessario.

Art. 5.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono emanati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

2. Qualora il parere previsto nel comma 1 non sia espresso nel termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento della richiesta, si provvede ugualmente alla emanazione dei decreti legislativi.

Art. 6.

1. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 1, si provvede, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro vigilante, all'adeguamento degli ordinamenti professionali alle disposizioni ed ai principi contenuti nei citati decreti legislativi.

2. Decorso il termine indicato nel comma 1, cessano di avere efficacia le norme degli ordinamenti che non abbiano formato oggetto di adeguamento, e gli stessi ordinamenti si intendono regolati dai principi e dalle disposizioni contenuti nei decreti legislativi.

Art. 7.

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

